CET - 049 M
C.P. - TERRITOIRE
FORESTIER

Conseil tribal Mamuitun mak Nutakuan
NÉGOCIATION

Commission de l'économie et du travail

Consultations particulières et auditions publiques sur le document de travail intitulé « L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution de sociétés d'aménagement des forêts ».

Mémoire déposé par le Conseil tribal Mamuitun mak Nutakuan en son nom et en celui des Premières Nations de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Nutakuan

23 octobre 2008

CONSEIL DES MONTAGNAIS DU LAC-SAINT-JEAN

POUR NOS PÈRES ET NOS ENFANTS

CONSEIL DES MONTAGNAIS MATASHEQUAN

TABLE DES MATIÈRES

Préambule 3

1. Rappel du contexte constitutionnel et juridique dans lequel se situe le présent mémoire 4

2. Fondement de la vision du Conseil tribal quant à l'aménagement du territoire forestier 5

3. Respect de nos droits 7

4. Commentaires généraux sur les principaux articles du «Document de travail» pouvant avoir une incidence sur l'exercice des droits de nos Premières Nations 7

   4.1. Stratégie d'aménagement durable des forêts 7
   4.2. Délégation de gestion et Sociétés d'aménagement des forêts 8
   4.3. Délimitation des forêts du domaine de l'État 10
   4.4. Possibilité forestière 11

5. Sommaire du mémoire 12

   5.1 Position de principe 12
   5.2 Mesures transitoires 12
   5.3 Pouvoirs régionaux 12
   5.4 Délégation de gestion 12
   5.5 Sociétés d'aménagement des forêts 12
   5.6 Planification territoriale 13
   5.7 Aménagement durable des forêts 13
   5.8 Unités d'aménagement 13
   5.9 Zones de sylviculture intensive 13
   5.10 Possibilité forestière 14

Préambule

Le Conseil tribal Mamuitun mak Nutakuan et les 3 Premières Nations de Mashteuiatsh, Essipit et Nutakuan remercient les membres de la présente commission parlementaire de nous donner l'opportunité d'exprimer nos commentaires et, plus particulièrement, nos préoccupations à l'égard du « Document de travail » portant sur « *L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution de sociétés d'aménagement des forêts* » du Ministre des Ressources naturelles et de la Faune, Claude Béchard.

Outre le fait que nos Premières Nations sont actuellement en période intensive de négociation territoriale avec les gouvernements du Québec et du Canada, nous trouvions important d'utiliser cette tribune pour faire connaître publiquement non seulement nos préoccupations, mais aussi notre vision du territoire que nous appelons Nitassinan.

Enfin, nous désirons rappeler à la présente commission que le dépôt de notre mémoire et les éléments que nous y soulevons, ne doivent aucunement être interprétés comme une confirmation ni une acceptation des orientations gouvernementales du Québec en matière de foresterie et ne doivent d'aucune façon porter atteinte à nos droits et à notre présente négociation territoriale globale avec les gouvernements du Canada et du Québec.

1. Rappel du contexte constitutionnel et juridique dans lequel se situe le présent mémoire

Pour bien comprendre le présent mémoire, il est opportun de rappeler dans quel contexte constitutionnel et juridique il s'inscrit.

Ainsi, une entente de principe d'ordre général (ci-après appelée : «l'EdPOG») relative à un règlement territorial global a été signée le 31 mars 2004 par les gouvernements du Canada et du Québec avec, notamment, les Premières Nations Innue de Mashteuiatsh, Essipit et Nutakuan (ci-après appelé : «nos Premières Nations»), lesquelles sont toujours représentées par le Conseil tribal Mamuitun mak Nutakuan (ci-après appelé : «Conseil tribal») dans ce dossier.

Le fondement de l'EdPOG repose sur la reconnaissance, la confirmation et la continuation des droits ancestraux de nos Premières Nations, y compris le titre aborigène, plutôt que sur une négation de nos droits, et ce, sur l'ensemble du territoire visé par l'EdPOG. Le traité à intervenir précisera les effets et modalités d'exercice de nos droits sur le territoire concerné.

Nos Premières Nations sont actuellement en processus intensif de négociation avec le Gouvernement Canada et celui du Québec afin de conclure un traité moderne, lequel sera substantiellement conforme aux dispositions de l'EdPOG sans toutefois être limité à celles-ci[1].

L'obligation de consultation et d'accommodement de la Couronne, tant fédérale que provinciale, à l'égard de nos Premières Nations se situe au plus haut niveau du «continuum» décrit par la Cour suprême du Canada, notamment eu égard à l'arrêt *Haïda*[2], puisque nos Premières Nations et la Couronne sont en phase finale de négociation d'un traité qui sera protégé constitutionnellement.

---

[1] Référence : Article 3.1.2. EdPOG

[2] Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), 2004 3 R.C.S. 511

Nos Premières Nations explorent présentement, dans le cadre de la négociation du traité, un processus de participation réelle[3] relatif à la gestion du territoire, sans pour autant renoncer à la cogestion du territoire si les expériences pilotes en matière de participation réelle mises sur pied dans le cadre de cette négociation ne se révélaient pas concluantes.

L'EdPOG comprend par ailleurs un engagement des gouvernements du Québec et du Canada à mettre en place les mesures transitoires jugées nécessaires pour prévenir une atteinte aux droits et intérêts visés dans cette entente suivant les différentes affectations territoriales convenues et les mesures de développement socio-économiques, en vue de préparer la mise en vigueur du traité, lesquelles mesures transitoires s'ajoutent aux obligations de consultation et d'accommodements de la couronne en cours de négociation de traité.

Dans ce contexte, le dépôt du présent mémoire et toute autre participation de nos Premières Nations doivent être considérés dans ce contexte et ne doivent pas être interprétés comme une renonciation à quelque droit que ce soit de notre part.

2. Fondement de la vision du Conseil tribal quant à l'aménagement du territoire forestier

Depuis des millénaires, nos Premières Nations occupent leur territoire ancestral, appelé en langue Innue Nitassinan (ci-après appelé « le Nitassinan »). D'ailleurs la propriété par le Québec des terres composant la province actuelle est grevée des droits ancestraux sous-jacents, incluant le titre aborigène, des Premières Nations au Québec, et ce, tel que reconnue il y a longtemps par la jurisprudence. Cet état de droit s'applique sur le Nitassinan de nos Premières Nations. Une grande partie de nos droits ancestraux s'exercent en milieu forestier et le titre aborigène que nos Premières Nations détiennent comprend une composante économique; nous sommes donc justifiés de se considérer

---

L'EdPOG décrit ainsi la participation réelle :

[3] 6.1.1 Le Canada et le Québec s'engagent, suivant leurs compétences respectives, à assurer la participation réelle et significative des Innu tshishe utshimaut dans les processus de décision relatifs à la gestion du territoire, de l'environnement et des ressources naturelles sur Nitassinan.

6.1.2 Cette participation réelle doit permettre une prise en compte des droits des Premières Nations et de leurs membres reconnus dans le chapitre des dispositions générales, notamment, l'exercice d'Innu Aitun conformément au Traité et aux ententes complémentaires. Elle doit également être distincte de celle appliquée aux autres intervenants, c'est-à-dire, se faire de gouvernement à gouvernement et débuter le plus en amont possible des processus, en privilégiant les échanges directs entre les intervenants de première ligne, pour assurer une réelle prise en compte des droits des Premières Nations et de leurs membres aux étapes clés des processus avant qu'une décision ne soit prise.

comme des partenaires incontournables et à part entière de l'État dans la gestion des forêts.

Malgré les aléas de l'histoire des derniers siècles, et encore plus des dernières décennies, le milieu naturel de nos Premières Nations demeure celui de la forêt comprise dans son sens global de territoire, de ressources et d'environnement social et culturel. La forêt est au cœur de notre identité et de la pratique d'Innu Aitun[4] par nos membres. C'est pourquoi, nos Premières Nations sont toujours fortement préoccupées par le sort réservé à la forêt.

Devant les importantes propositions de réforme du régime forestier mises de l'avant par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune, nous désirons par le présent mémoire faire connaître publiquement nos réactions, nos préoccupations et nos attentes quant au respect de nos droits sur le Nitassinan.

Nous nous intéressons depuis plusieurs années au domaine de la foresterie « dite moderne » comme en font foi nos nombreuses interventions et représentations officielles effectuées au fil du temps. Notre discours a toujours porté sur la nécessité de mettre en place un aménagement forestier durable, une gestion intégrée des ressources du milieu forestier et un aménagement écosystémique, surtout vis-à-vis du respect des valeurs innues, particulièrement dans nos activités d'Innu Aitun. En outre, nos interventions et représentations en faveur d'un aménagement de qualité du territoire forestier sont cohérentes avec l'approche retenue à la table de négociation, notamment en ce qui concerne la gestion et l'aménagement des affectations territoriales prévues par l'EdPOG.

Cependant, nous désirons préciser que nos principes ne doivent pas être perçus comme contradictoires avec la rentabilité économique associée à l'exploitation commerciale de certains territoires forestiers.

L'EdPOG définit ainsi Innu Aitun :

[4] 1.2 Innu Aitun désigne toutes les activités, dans leur manifestation traditionnelle ou contemporaine, rattachées à la culture nationale, aux valeurs fondamentales et au mode de vie traditionnel des Innus associé à l'occupation et l'utilisation de Nitassinan et au lien spécial qu'ils possèdent avec la Terre. Sont incluses notamment toutes les pratiques, coutumes et traditions dont les activités de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette à des fins de subsistance, rituelles ou sociales.
Tous les aspects spirituels, culturels, sociaux et communautaires en font partie intégrante. Les aspects commerciaux en sont toutefois régis par les lois canadiennes et québécoises prépondérantes.

1.3 Innu Aitun implique l'utilisation d'espèces animales, de plantes, de roches, de l'eau et d'autres ressources naturelles à des fins alimentaires, rituelles ou sociales, et à des fins de subsistance conformément à l'article 5.3.4.

3. Respect de nos droits

Peu importe les structures, délégations et ententes que le gouvernement adoptera dans le futur régime forestier, l'État ne peut porter atteinte aux droits ancestraux, incluant le titre aborigène, de nos Premières Nations sans motif législatif impérieux et réel et sans rencontrer les critères de justification développés par les tribunaux canadiens. Autrement dit, que les transferts de gouvernance aient lieu sous la forme proposée par le «Document de travail» ou sous toute autre forme procédant de l'évolution de la réflexion du ministre titulaire du MRNF, ces délégations seront toujours soumises aux obligations constitutionnelles à l'égard de nos Premières Nations, ainsi qu'au traité et aux ententes qu'elles signeront avec les gouvernements du Québec et du Canada.

4. Commentaires généraux sur les principaux articles du «Document de travail» pouvant avoir une incidence sur l'exercice des droits de nos Premières Nations

Nous traitons ici des chapitres, sections ou articles du «Document de travail» susceptibles d'affecter l'exercice des droits de nos Premières Nations. Ceci ne présume cependant en rien de l'accord, ou de l'appui du Conseil tribal et de nos Premières Nations sur les éléments du « Document de travail » non traités dans ce mémoire.

4.1. Stratégie d'aménagement durable des forêts

Nous considérons que les Nitassinan respectifs de nos Premières Nations doivent être aménagés de façon durable, en intégrant les valeurs innues aux grandes orientations stratégiques que le Québec développera. Ces orientations du Québec devront notamment refléter les relations de nos Premières Nations avec leur Nitassinan, notre rôle traditionnel de gardien du territoire et notre pratique d'Innu Aitun. Donc, nous nous attendons à ce que les orientations et objectifs nationaux du Québec en matière d'aménagement durable des forêts soient élaborés en étroite concertation avec nos Premières Nations. Selon nous, cet aménagement durable est incontournable si l'on veut, notamment, que l'exploitation de la forêt soit viable économiquement sur une longue période. Il est ainsi essentiel que la Stratégie d'aménagement durable des forêts du Gouvernement du Québec tienne compte de l'EdPOG, et ultérieurement du Traité.

Au niveau régional, le «Document de travail» prévoit à la page 16, que chacune des conférences régionales des élus puissent déterminer des «*objectifs particuliers poursuivis par la mise en œuvre de la stratégie...*». Nous considérons que les relations régionales entre nos Premières Nations, les CRÉ, et tous les autres organismes à venir en matière de gestion des forêts, demeurent toujours assujetties à la responsabilité constitutionnelle du Québec, de telle sorte que les orientations et objectifs régionaux devront nécessairement respecter nos droits ainsi que le traité et autres ententes signées entre nos Premières Nations et le Gouvernement du Québec et/ou celui du Canada.

4.2. Délégation de gestion et Sociétés d'aménagement des forêts

Délégation de gestion. Le Ministre pourrait déléguer «*...par entente, à un Conseil de bande ..., à une municipalité, à une personne morale ou à un autre organisme, une partie de la gestion des forêts de l'État*» («Document de travail», p. 18). Ceci touche ce que le «Document de travail» appelle «forêts de proximité». Il est cependant nécessaire de faire une nette distinction entre ces délégations de gestion vers des municipalités, ou autres organismes locaux, et la gouvernance innue ainsi que les affectations territoriales actuellement en négociation par le Conseil tribal. En effet, notre gouvernance de même que nos affectations territoriales relèveront d'un traité protégé constitutionnellement, ce qui ne sera pas le cas des délégations de responsabilités ministérielles vers les régions, ni même de toute action de régionalisation.

Dans le cas des délégations de gestion qui seraient accordées aux régions, nous resterons très vigilants. Il est évident que les ententes de gestion signées avec les régions devront respecter les droits de nos Premières Nations ainsi que le futur traité et les autres ententes que nous signerons avec le Gouvernement du Québec et/ou celui du Canada. Pour ce faire, ces ententes de délégation devront obligatoirement respecter les droits constitutionnels de nos Premières Nations. Nous répétons ici que le devoir constitutionnel du Québec envers nos Premières Nations doit se traduire dans toute entente de délégation de responsabilité sur le Nitassinan. Par ailleurs, le problème pourrait être profond s'il y a, dans un même Nitassinan, une trop grande multiplication des structures de gestion de ces forêts de proximité, dont les gestionnaires ne pourront pas

esquiver la participation réelle des Premières Nations à leur aménagement.

Sociétés d'aménagement des forêts. Même si nous sommes d'opinion que ce ne sont pas les structures qui importent mais le respect des droits de nos Premières Nations, nous considérons important de réagir à la proposition de création de ces sociétés. Car advenant leur instauration, elles pourraient avoir un pouvoir très grand en ce qui a trait à la gestion de la forêt publique sur le Nitassinan.

Parmi les fonctions dévolues aux sociétés d'aménagement des forêts, quelques-unes méritent qu'on s'y attarde.

- Concertation. Ce serait la responsabilité des sociétés d'aménagement des forêts «*d'établir un processus de concertation dans la préparation de leur planification*» et «*un processus de règlement des différends*» («Document de travail», p. 19). Il est évident, que cette concertation devra au moins suivre les principes et les mécanismes convenus de participation réelle de nos Premières Nations, ainsi que le maintien de la relation directe avec le ministre. Il est tout aussi clair que les avis de nos Premières Nations doivent être traités de façon distincte et en amont de ceux de tout autre groupe. Ces règles devront être précises dans les ententes de gestion avec les sociétés d'aménagement des forêts.

- Structure des sociétés d'aménagement des forêts. Nous nous questionnons sérieusement sur le peu de place laissée aux Premières Nations au sein des futurs conseils d'administration. Sur les 11 à 13 membres qui composeraient le conseil d'administration, il y aurait «*au moins un membre d'une communauté autochtone*» («Document de travail», p. 20). Nous doutons qu'avec un seul siège, ou même deux, pour les Premières Nations, les sociétés d'aménagement des forêts puissent leur assurer une véritable participation réelle. D'autant plus que la représentation régionale serait de quatre personnes, à laquelle il faut ajouter la représentation industrielle (1 personne) et celle du milieu faunique (1 personne). La situation pourrait être pire encore dans la région administrative de la Côte-Nord où nous avons deux (2) de nos Premières Nations, soit Essipit et Nutakuan, et ce, sans compter les autres communautés innues et la communauté Naskapi, alors qu'il n'y aurait qu'un siège de disponible. De plus, il faut ajouter que la règle de quorum proposée est celle de la majorité des membres, de telle

sorte que ces conseils d'administration pourraient fonctionner sans même la présence d'un seul représentant autochtone.

Nous devons donc exprimer notre inquiétude devant ce qui pourrait vite devenir un déni des droits de nos Premières Nations, et concrètement du pouvoir de participation réelle que nous explorons présentement comme alternative à la cogestion.

- Planification. Dans l'intervalle de la mise en application du Nouveau régime forestier et des planifications qui en découleront, nous réitérons que les mesures transitoires requises en vertu du chapitre 19 de l'EdPOG et l'obligation de consultation et d'accommodements s'appliquent. Les futures planifications devront tenir compte de l'EdPOG et ultérieurement, elles seront assujetties aux termes du traité.

4.3. Délimitation des forêts du domaine de l'État

Cette section du «Document de travail» nous concerne particulièrement, en ce sens que le Québec entend ici établir «*des règles relatives à la délimitation des forêts du domaine de l'État* [...] *en unités d'aménagement ou en forêts de proximité*» («Document de travail», p. 16). Il est certes écrit que cette délimitation tiendrait compte «*du territoire utilisé par les communautés autochtones*» («Document de travail», p. 16), mais nous désirons rappeler que cette obligation de prise en compte est beaucoup plus marquée vis-à-vis nos Premières Nations en raison, d'une part, du contexte constitutionnel et juridique décrit au début du présent mémoire et, d'autre part, du chapitre 19 de l'EdPOG portant sur les mesures transitoires.

Unités d'aménagement : Nous demandons qu'une réflexion sérieuse soit faite de concert avec nos Premières Nations afin de revoir à la baisse la délimitation des unités d'aménagement forestier (UAF) dans le but d'éviter leur prolifération en raison des difficultés liées à la multiplication des consultations qui devront nécessairement se tenir avec nos Premières Nations. Par ailleurs, nous nous inquiétons sur le fait que certaines UAF pourraient voir leurs limites externes se modifier substantiellement pour épouser des limites administratives plutôt que les limites naturelles actuelles. Nous considérons que les limites externes régionales des UAF doivent s'harmoniser, en autant que possible, avec des limites naturelles telles les grands bassins versants.

Par la même occasion, même si le « Document de travail » n'y fait aucune référence, nous sommes très préoccupés par les impacts potentiels, et fortement prévisibles, de la redélimitation de la limite nordique de la forêt « commerciale ».

Zones de sylviculture intensive : Nous pouvons difficilement commenter de façon détaillée la proposition de mettre en place des zones de sylviculture intensive car le « Document de travail » ne décrit pas d'une façon suffisamment précise ce concept. Une meilleure description est requise. Toutefois un fait demeure, les zones de sylviculture intensive devront s'inscrire avec aise à l'intérieur du cadre de l'aménagement intégré et écosystémique des forêts.

De plus, ces zones devront être choisies en accordant de grands égards aux usages du territoire par nos Premières Nations, particulièrement en ce qui a trait à notre pratique d'Innu Aitun.

4.4. Possibilité forestière

Le «Document de travail» entend revoir l'approche de base du calcul de possibilité forestière à partir de l'idée que l'actuelle «*façon de faire ne permet pas de garantir la durabilité de toutes les composantes de la forêt*» («Document de travail», p. 17). Sans être opposés à une révision raisonnée de l'approche du rendement soutenu, bien au contraire, nous voulons sensibiliser le ministre au fait que les changements envisagés peuvent avoir des conséquences significatives sur les relations de nos Premières Nations avec leur Nitassinan et sur l'application de leurs droits. À titre d'exemple, les populations de caribous forestiers, dont l'habitat est généralement dominé par de vieilles forêts vierges, pourraient être affectées sérieusement par la coupe forestière dans des territoires qui, aujourd'hui, ne peuvent être exploités sous le régime de la possibilité forestière à rendement soutenu. On peut aussi facilement penser aux conséquences sur Innu Aitun.

Nous sommes d'avis qu'avant de changer le système d'évaluation de la possibilité forestière, il faut, sur la base de solides principes de précaution, en évaluer les effets sur les droits et les territoires de nos Premières Nations.

5. Sommaire du mémoire

Nous reprenons ici l'essentiel des éléments du présent mémoire qui nécessitent une prise en compte par la présente commission parlementaire.

5.1 Position de principe

Peu importe les structures, délégations et ententes que le gouvernement adoptera dans le futur régime forestier, nous réitérons que l'État ne peut porter atteinte aux droits ancestraux, incluant le titre aborigène, de nos Premières Nations sans motif législatif impérieux et réel, et sans rencontrer les critères de justification développés par les tribunaux canadiens.

5.2 Mesures transitoires

D'ici à ce que notre futur traité soit signé et mis en vigueur, le Gouvernement du Québec doit se conformer aux exigences du Chapitre 19 de l'EdPOG portant sur les « *Mesures transitoires* ».

5.3 Pouvoirs régionaux

Les relations régionales entre nos Premières Nations, les CRÉ, et autres organismes à venir en matière de gestion des forêts, demeurent assujetties à la responsabilité constitutionnelle du Québec. Les orientations et objectifs régionaux d'aménagement forestier durable devront nécessairement respecter nos droits ainsi que le traité et les autres ententes signées entres nos Premières Nations et le Gouvernement du Québec et/ou celui du Canada.

5.4 Délégation de gestion

Nous soutenons que le devoir constitutionnel du Québec envers nos Premières Nations doit se traduire dans toute entente de délégation de responsabilités aux régions lorsque nos Nitassinan sont concernés.

5.5 Sociétés d'aménagement des forêts

Nous demandons que le ministère adopte un fonctionnement décisionnel des sociétés d'aménagement des forêts tenant compte des droits de nos Premières Nations.

5.6 Planification territoriale

Dans l'intervalle de la mise en application du Nouveau régime forestier et des planifications qui en découleront, nous réitérons que les mesures transitoires et l'obligation de consultation et d'accommodements s'appliquent. Les futures planifications devront tenir compte de l'EdPOG et ultérieurement, elles seront assujetties aux termes du traité.

5.7 Aménagement durable des forêts

La Stratégie d'aménagement durable des forêts du Gouvernement du Québec doit tenir compte de l'EdPOG et, ultérieurement, des termes du Traité.

5.8 Unités d'aménagement

Nous demandons qu'une réflexion sérieuse soit faite de concert avec nos Premières Nations afin de revoir à la baisse la délimitation des UAF dans le but d'éviter leur prolifération en raison des difficultés liées à la multiplication des consultations qui devront se tenir avec nos Premières Nations. De plus, les limites externes régionales des UAF devraient s'harmoniser autant que possible avec les limites naturelles, tels les grands bassins versants. Même si le « Document de travail » n'y fait pas directement référence, nous sommes très préoccupés par les impacts potentiels, et fortement prévisibles, de la redélimitation de la limite nordique de la forêt « commerciale ».

5.9 Zones de sylviculture intensive

Le concept doit être mieux défini. Les zones de sylviculture intensive devront s'insérer dans le cadre de l'aménagement intégré et écosystémique des forêts.

5.10 Possibilité forestière

Avant de changer de système d'évaluation de la possibilité forestière, nous demandons d'en évaluer les effets sur les droits et les territoires de nos Premières Nations.

Conseil tribal Mamuitun mak Nutakuan
23 octobre 2008